

“La función económico-social: un medio de acceso y conservación de la tenencia de la tierra en Bolivia”

Hugo Bejarano Torrejón¹

¹ Ex magistrado del Tribunal Agrario de Bolivia

Mail de contacto: hbejaranot@hotmail.com

RESUMEN

El artículo 397 de la Constitución Política del Estado dispone que: “el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho de acuerdo a la naturaleza de la propiedad”.

A partir de este principio Constitucional, que se viene repitiendo en todas las Constituciones de Bolivia desde la Constitución de 1938, se ha establecido que la función social y la función económica social constituyen el elemento fundamental que garantiza el acceso a la tierra o derecho de propiedad agraria y también para su conservación y tutela jurisdiccional. Esta función social o función económica social se expresa en la posesión agraria, consistente en el trabajo agrario, el mismo que garantiza la seguridad alimentaria, aunque falta disposiciones legales que permitan asegurar el cumplimiento de una función ecológica de la tierra.

Palabras clave: Tenencia de la tierra - Función económico-social - Bolivia

ABSTRACT

Article 397 of the Political Constitution of the State provides that: "work is the fundamental source for the acquisition and conservation of agrarian property. The properties must comply with the social function or the social economic function to safeguard their right according to the nature of the property. "

From this Constitutional principle, which has been repeated in all the Constitutions of Bolivia since the 1938 Constitution, it has been established that the social function and the social economic function constitute the fundamental element that guarantees access to land or property rights agrarian and also for their conservation and jurisdictional protection. This social function or social economic function is expressed in the agrarian possession, consisting of agrarian work, the same that guarantees food security, although there are no legal provisions that allow ensuring the fulfillment of an ecological function of the land.

Keywords: Land tenure - Economic-social function - Bolivia

1) Introducción

La tenencia de la tierra constituye un factor importante en la estructura productiva y de desarrollo de los estados, por cuanto el equilibrio entre las fuerzas productivas, tierra y hombre, constituyen la base para un desarrollo

armónico del área rural lo cual impacta también en el desarrollo del mismo estado; así la tenencia de la tierra o el predio agrario es un instrumento de producción económica en beneficio del propietario y sobre todo de la población.

Esta producción agropecuaria como una actividad económica y de seguridad alimentaria, debe sustentarse en el desarrollo sostenible, con base en la agroecología, o principio agroecológico, como herramienta para minimizar la pobreza y otorgar una respuesta a la inequidad social.

Este principio que propugna la agricultura ecológica, es considerado como un sistema de producción agraria que promueve y estimula la salud del agro ecosistema, incluyendo la biodiversidad, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo. Enfatiza el uso de buenas prácticas de manejo con la utilización del suelo y demás elementos de la agropecuaria. Esto se consigue, en la medida de lo posible, con los métodos biológicos, culturales y mecánicos en oposición a la utilización de productos químicos sintéticos.

La agricultura ecológica se basa en considerar la producción agrícola como la integración de todos los elementos que la componen: la tierra, los animales y las plantas. Sin embargo, no sería ésta una técnica productiva sólo tradicional o ineficiente; por el contrario, conjugaría las enseñanzas de la agropecuaria autóctona y los avances científicos positivos, respetando a la protección del medio ambiente y los recursos biológicos.

Finalmente la agroecología, no significa poner trabas al crecimiento económico y a la transformación productiva; tampoco se trata de preservar el medio ambiente a ultranza, sino utilizarlo como herramienta del desarrollo sostenible buscando el crecimiento económico sin agotar los recursos naturales ni dañar el medio ambiente, como ocurrió en el pasado, ya que muchos de los procesos productivos maximizaron el beneficio a costa del equilibrio ecológico; de la calidad del aire y/o de la contaminación de los ríos; es decir, un crecimiento desmesurado con impactos ambientales negativos por el uso de tecnologías inapropiadas, acciones depredadoras, explotación irracional de los recursos renovables, etc.

La agricultura ecológica, basada en el uso sostenible de los recursos, otorga múltiples ventajas como ser: la producción de alimentos sanos, enteramente orgánicos, frescos y ricos en nutrientes; la protección de la salud humana; la fertilización de la tierra, el equilibrio de los ecosistemas; la no- contaminación del medio ambiente; el renacer de muchas especies casi desaparecidas; la preservación de la vida campesina; lo que produce a su vez la solución a algunos problemas sociales económicos en el sector campesino, al fomentar nuevas fuentes de trabajo y por otra parte, se garantiza la seguridad alimentaria.

Este principio nos muestra que la agricultura ecológica que es la que nos permitirá alcanzar el desarrollo sostenible del agro, conlleva otras relaciones jurídicas innatas a la actividad agraria, tales como las emergentes del uso y

aprovechamiento de agroquímicos, fitosanitarios, producción de transgénicos y contaminación del agua o aire por el uso de químicos y otros productos sintéticos.

A partir de la Conferencia de las Naciones Unidas, realizada en Estocolmo en junio de 1972, en el mundo se ha iniciado un proceso tendiente al manejo adecuado y equilibrado de los recursos, sobre la premisa básica de que los estados deberán adoptar un enfoque integrado y coordinado en la planificación de su desarrollo, de modo que se asegure la compatibilidad del mismo con la necesidad de conservar y mejorar el medio ambiente en beneficio de su población. En Nueva York, en 1980, se firma la declaración sobre política y Procedimientos Ambientales, relativos al desarrollo económico, ocasión en la que por vez primera se define el concepto de desarrollo sostenible.

La Constitución Política del Estado de Bolivia, dispone lo siguiente para la gestión de los recursos naturales.

Artículo 349 I: “Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.

II El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos propietarios individuales y colectivos sobre la tierra, así como derechos de uso y aprovechamiento sobre otros recursos naturales”.

Por su parte el Artículo 397 de la Constitución Política del Estado ordena que “el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho de acuerdo a la naturaleza de la propiedad”. En este contexto se enmarcará el presente estudio sobre el derecho de propiedad agraria en Bolivia.

2) Tenencia de la tierra en Bolivia

Durante el siglo pasado en diversos países del mundo se efectivizó la reforma agraria. Esta tenía por objetivo enfrentar la gran propiedad latifundiaria y democratizar el acceso a la tierra para los campesinos pobres. En forma general, se puede decir, que la experiencia de las reformas agrarias se basó en esas dos grandes motivaciones generales.

Así tenemos que la reforma agraria es una necesidad para el desarrollo nacional por cuanto tiende a superar las barreras productivas partiendo de la transformación en la tenencia de la tierra con el objetivo final del cambio en la estructura agraria para el desarrollo integral.

El acceso a la tierra y la seguridad de su tenencia son elementos críticos para mitigar la pobreza rural y avanzar hacia un mundo donde la seguridad alimentaria y la ausencia de hambre sean una realidad para todos. Así lo reconocieron los gobiernos de todo el mundo en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996.

La revolución mexicana de principios del siglo XX que terminó con la promulgación de la Constitución de Querétaro, conocida como la primera Constitución de tipo social en el mundo, fue el más importante acontecimiento histórico internacional que influyó para que se diera la revolución boliviana de 1952 y para la reforma agraria decretada el 2 de agosto de 1953 con la puesta en vigencia del D.L. N° 03464.

Es a partir de dicha Constitución de Querétaro de 1917 que se perfecciona el concepto de función social de la propiedad, que luego sería recogida por la mayoría de las Constituciones del mundo.

Emergente de la situación caótica en el área rural, especialmente respecto a la incoherente tenencia de la tierra, en agosto de 1953 en la localidad de Ucureña Cochabamba se firma el D.L. N° 03464 elevado a rango de ley de la república el 29 de octubre de 1956, estableciendo la reforma agraria nacional, como un medio de transformación de las estructuras socio económicas del campo; así Carlos D. Meza Gisbert señala que “se eliminó además un sistema de explotación y una estructura económica muy próximos al feudalismo”.

La Reforma Agraria Boliviana estableció los siguientes principios fundamentales:

- a. El dominio originario de la Nación sobre la tierra y los recursos naturales.
- b. La función social de la propiedad.
- c. El reconocimiento de la propiedad privada agraria.
- d. El correcto aprovechamiento de los recursos naturales.
- e. La distribución equitativa de la tierra.

A su vez esta reforma agraria tuvo los siguientes objetivos:

Los objetivos de la reforma agraria están consagrados en la parte considerativa del D.L. N° 03464 que establecen:

- a. Proporcionar tierra y labrantía a los campesinos que no la poseen o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen.
- b. Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando, en lo posible, sus tradiciones colectivistas.
- c. Liberar a los campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios y obligaciones personales gratuitas.
- d. Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales.
- e. Conservar los recursos naturales del territorio adoptando las medidas técnicas y científicas indispensables.
- f. Promover corrientes de migración interna de la población rural, excesivamente concentrada en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmando la unidad nacional y vertebrar económicamente al oriente con el occidente del territorio boliviano”.

Si bien la reforma agraria ha constituido un avance importante en el desarrollo del país, toda vez que ello significó la liberación de las fuerzas productivas; sin embargo, se tuvo un concepto errado respecto de sus alcances, al creer que dicha reforma consistió en una simple distribución de tierras, toda vez que, entre otros, en la aplicación de políticas de reforma agraria se evidenciaron distorsiones.

La reforma agraria boliviana, de 1.465 títulos ejecutoriales emitidos de derecho propietario, otorgó 1.361 a grandes propietarios, representando el 98.71% de los títulos otorgados a propiedades mayores de 500 hectáreas, llegando muchas de ellas, a extensiones de 50.000 hectáreas (haciendo este último rubro en subtotal de un millón seiscientas setenta y seis mil setecientas treinta y cinco hectáreas).

En consecuencia, con la Reforma Agraria continuaron los problemas de tenencia de la tierra en Bolivia, toda vez que la mayor parte de la superficie productiva del país se encuentra en pocas manos de empresarios agropecuarios que con el nombre de empresas agropecuarias, especialmente en el oriente del país, que no son otra cosa que latifundios empresariales, los cuales en muy pocos casos son trabajados y cumplen la función económico social ya que “de estos 32 millones de hectáreas, no más de cuatro millones se destinan a la agricultura y la ganadería de carácter ‘empresarial’, quedando ociosas o sin trabajar más de 28 millones de hectáreas”.

La capacidad productiva de estos suelos está disminuyendo rápidamente debido a su compactación, erosión, anegamiento y pérdida de fertilidad, junto con la creciente resistencia de las plagas a los plaguicidas y la pérdida de biodiversidad.

El resultado global es una espiral descendente de degradación de la tierra y agravamiento de la pobreza en las zonas rurales. Incluso los problemas urbanos tienen origen rural, ya que los pobres deben abandonar el campo de forma masiva y migrar hacia las ciudades, donde sólo unos pocos afortunados consiguen ganarse la vida con un salario, mientras que la mayoría sobrevive, en muchos casos con limosnas.

Si continúa como hasta ahora la tendencia hacia una mayor concentración de la tierra y la consiguiente industrialización de la agricultura, o por el contrario a la permanencia de latifundios improductivos y peor aún si la tierra se sigue fragmentando en superficies menores a la pequeña unidad productiva, será imposible conseguir la sostenibilidad social o ecológica, suscitándose en consecuencia un verdadero problema agrario.

3) La función social y función económica social como el medio fundamental para acceder y conservar el derecho a la propiedad de la tierra

Ante la necesidad de reordenar la tenencia de la tierra en Bolivia, se dota de nuevos instrumentos jurídicos que permitan al Estado Boliviano reorganizar el derecho de propiedad sobre la tierra, con una distribución más equitativa.

Es así que el 18 de octubre de 1996 se promulga la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, mal conocida como Ley INRA, la que es modificada por la ley 3545 de reconducción comunitaria, promulgada el 28 de noviembre del 2006. Estos instrumentos legales crean la estructura orgánica y atribuciones del “nuevo” Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el régimen de distribución de tierras; garantiza el derecho propietario sobre la tierra; crea la Judicatura Agroambiental, y crea un Proceso Extraordinario denominado saneamiento de la propiedad agraria, como el mecanismo técnico – jurídico para regularizar la tenencia de la tierra en Bolivia.

Pero toda esta regularización tiene como elemento sustantivo y central el cumplimiento de la función social o función económica social sobre las tierras que viabiliza la consolidación y reconocimiento del derecho de propiedad agraria y garantiza el ejercicio de ese derecho sobre la tierra labrantía.

Esta herramienta jurídica para la regularización del derecho de propiedad agraria se sustenta en el mandato constitucional, primero en la Constitución Política del Estado del año 1967 y, luego, en el artículo 397 de la Constitución vigente del 2009.

Frente a lo señalado, el saneamiento de la propiedad agraria, al constituir el instrumento que regulariza y perfecciona el derecho de propiedad agraria, constituye un medio adecuado para verificar el cumplimiento de la función social o económico social, toda vez que ante la existencia de vicios nulidad o anulabilidad en el otorgamiento de un derecho de propiedad agraria y en caso de que la tierra no cumpla la función social o económico social, vuelva a dominio del Estado, para posteriores dotaciones o adjudicaciones.

El artículo 64 de la Ley 1715 define al saneamiento como el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria, se ejecuta de oficio o a pedido de parte. Es decir, que el Estado Boliviano frente al caos y las sobreposiciones de derechos agrarios, generados por la ejecución de la reforma agraria, ha creado este proceso administrativo extraordinario a fin de establecer un plan de ordenamiento territorial y sobre todo la definición, consolidación y solución de conflictos en la vía administrativa, de manera más ágil y bajo el principio de la informalidad.

Por ello el saneamiento tiene como primera finalidad: la titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el art. 2 de la Ley N° 1715, por lo menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre

y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros, mediante procedimiento de adjudicación simple o dotación, según sea el caso.

En este marco la tenencia de la tierra en Bolivia se sujeta al cumplimiento de la función social o función económica social de la tierra, en la constitución o consolidación del derecho de propiedad agraria mediante el proceso de saneamiento por el INRA o para garantizar su ejercicio y conservación de ese derecho de propiedad mediante la valoración a cargo de los Órganos Jurisdiccionales Agroambientales.

Pero es bueno que recordemos el concepto de función social: definido por el juriconsulto Ángel Osorio, como el derecho de usar y disfrutar y disponer de las cosas con arreglo a su naturaleza en servicio de la sociedad y para el provecho del propietario.

La función social es la condición esencial para merecer la protección de la ley, el concepto aparece por primera vez en la Constitución Política del Estado de 1938. La actual Constitución Política del Estado establece que la función social "es el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares".

Por ello se dice que el fundamento de la función social de la propiedad agraria, está en el cumplimiento de fines encaminados al mayor incremento de la producción, en beneficio de la sociedad entera, considerada a estos efectos fundamentalmente como conjunto de familias, y que entraña en sí, a la vez, en un aspecto general, un respeto a la personalidad humana. Es, por lo tanto, un interés social el que fundamenta el derecho de propiedad, pero un interés social basado en la necesidad, siempre apremiante y universal, de aumento de la producción para conseguir, principalmente, una mayor perfección en la satisfacción de las necesidades inherentes a la familia.

Por su parte, la función económico-social de la propiedad agraria debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. (Art. 397.III C.P.E.).

La función económico-social en materia agraria, establecida por el artículo 397 de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario. (Art. 2.II Ley N° 1715).

La Constitución Política del Estado vigente señala en su artículo 393 que "el Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda."

En consecuencia, la función social y función económica-social, expresada en la actividad productiva agraria es la base fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria o tenencia de la tierra en Bolivia.

4) Herramientas jurídicas para la verificación de la función social y función económica social de la propiedad agraria.

a) ¿Cómo se demuestra la función social?

Conforme lo dispone la Ley 1715, la pequeña propiedad, las propiedades comunarias o colectivas, cumplen la función social cuando sus propietarios o poseedores, demuestren que viven en el lugar y trabajan la tierra con el fin de lograr su bienestar y el de su familia. Cuando se trata de comunidades comunarias y colectivas para verificar el cumplimiento de la función social, además de vivir en la parcela se deben tomar en cuenta los derechos y deberes que se relacionan con los estatutos, reglamentos y los usos y costumbres.

Aquí es importante aplicar el entendimiento al que ha llegado la justicia constitucional basada en una decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es decir "(...) tomando en cuenta las costumbres y las creencias propias de cada pueblo o comunidad en la que es ejercida, por cuanto la diversidad cultural se constituye en su base esencial." (Art. 98.I de la CPE).

b) ¿Cómo se verifica la función económico-social?

La función económico-social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; en saneamiento no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal. Necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación, bajo el principio de inmediatez. Los interesados y la administración, complementariamente, podrán presentar medios de prueba legalmente admitidos. La verificación y las pruebas serán consideradas y valoradas en la fase correspondiente del proceso.

Ahora bien, en el reconocimiento del derecho de propiedad agraria en caso de medianas y empresas agropecuarias, la ley concede un área de proyección de crecimiento de la mediana propiedad es del 50% y de la empresa agropecuaria del 30 %. Para la empresa agrícola será calculada desde un 30% hasta un 50% según parámetro establecido en reglamento, siempre y cuando no exceda la superficie mensurada en saneamiento o la consolidada como emergencia del mismo. Para el cálculo del área de proyección de crecimiento, se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área en descanso en propiedades agrícolas.

En predios con actividad ganadera, además de la carga animal, se tomará en cuenta, como área efectivamente aprovechada, las áreas silvo-pastoriles y las áreas con pasto cultivado.

En las actividades forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, se verificará el otorgamiento regular de las autorizaciones pertinentes, su cumplimiento actual y efectivo, de acuerdo a normas especiales aplicables.

Las servidumbres ecológicas legales son limitaciones a los derechos de uso y aprovechamiento establecidas sobre las propiedades agrarias de acuerdo a las normas legales y reglamentarias específicas. Para la regularización y conservación del derecho propietario serán tomadas en cuenta y reconocidas, sin constituir cumplimiento de función económico social. Constituirán función económica social sólo cuando se desarrollen sobre las mismas actividades bajo manejo, regularmente autorizadas.

La función económica social se demuestra fundamentalmente mediante la acreditación de las mejoras existentes en el fundo agrario, campos de pastoreo, sembradíos, plantaciones, ganado, medios utilizados en la actividad agraria; asimismo se demuestra a través del Plan de Ordenamiento Predial (POP) del predio, contratos de personal asalariado, registro de ganado, autorización de ejercicio de actividades forestales o de conservación, acreditación de mejoras, etc." (Art. 166 Reglamento de la Ley N° 1715).

Finalmente se debe considerar que la Ley 1715, una vez consolidada el derecho de propiedad agraria en predios clasificados como medianas y empresas agropecuarias, establece como sanciona al incumplimiento de la Función Económica Social, con la figura jurídica de la Reversión de la propiedad agraria. (Art. 401 CPE, Art. 52 de la Ley N° 1715).

La reversión es un proceso administrativo agrario por el que son revertidas al dominio originario de la Nación sin indemnización alguna, las tierras cuyo uso perjudique el interés colectivo calificado por la Ley N° 1715 (art. 51).

Siendo causal de reversión, el incumplimiento total o parcial de la función económico-social establecida en el artículo 397-III de la Constitución Política del Estado y artículo 2 de la Ley N° 1715, por ser perjudicial al interés colectivo, y se sustancia ante la Dirección Departamental del INRA.

5) Conclusiones

De la revisión, estudio y análisis de las disposiciones legales y constitucionales de Bolivia, se llega a la conclusión de que la tenencia de la tierra y el derecho a la propiedad agraria recientemente fue redistribuido bajo el proceso denominado como saneamiento de la propiedad agraria, por ello en mi entender se puede calificar como una segunda reforma agraria en Bolivia, y a partir de la Ley 1715 y 3545 se establece una nueva estructura institucional para dar seguridad jurídica y garantizar el ejercicio del derecho de propiedad agraria en Bolivia.

Este reordenamiento y la seguridad jurídica de la propiedad agraria por mandato de la Constitución Política del Estado en sus Artículos 393 y 397 y la Ley 1715 modificada por la Ley 3545 se tiene determinado que elemento fundamental

y sustancial para esta seguridad jurídica y la garantía para el ejercicio del derecho de propiedad agraria, es el cumplimiento de la función social o función económica social.

Finalmente, es importante hacer notar que la exigencia del cumplimiento de la función económico-social busca mayor productividad de las tierras, pero tal vez estas normas no establecen los candados jurídicos precisos para cuidar o regular el uso sostenible del recurso tierra y a la vez asegurar no solo la cantidad de alimentos sino también la calidad de los alimentos generados en la actividad agraria, por ello se debe buscar la regulación legal de implementar el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad agraria.